

---

## Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO  
*Profesora Doctora de Derecho Administrativo*  
*Universidad Autónoma de Madrid*

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN (ÁMBITOS COMUNITARIO, ESTATAL Y AUTONÓMICO). – II. NORMATIVA ESTATAL. – III. NORMATIVA AUTONÓMICA. – IV. NORMATIVA MUNICIPAL. – V. JURISPRUDENCIA: 1. Presentación. 2. Sentencias en materia de contaminación acústica: 2.1. *Condena por delito contra el medio ambiente (art. 325 CP) por emisión de ruidos.* 2.2. *Vulneración de los derechos fundamentales a la vida privada, integridad física, intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio por contaminación acústica.* 2.3. *Impugnación Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid de protección atmosférica contra la contaminación por formas de energías.* 3. Sentencias en materia de Telecomunicaciones: 3.1. *Distribución de competencias en esta materia entre el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Doctrina general.* 3.2. *Inclusión en la normativa autonómica o local la exigencia de que las infraestructuras de radiocomunicaciones utilicen la mejor tecnología.* 3.3. *Imposición de uso compartido de instalaciones.* 3.4. *Fijación por la normativa municipal de normas de protección ambiental que imponen niveles máximos de emisión radio-eléctrica o que fijan distancias mínimas de situación de las estaciones base de telefonía móvil.* 3.5. *No puede entenderse la disposición de las antenas como «actividad clasificada».* – VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

### I. INTRODUCCIÓN. INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN (ÁMBITOS COMUNITARIO, ESTATAL Y AUTONÓMICO)

Las políticas ambientales tienen el fin principal de que el modelo de vida no provoque una situación de desastre ecológico irreversible, para lo cual se utilizan distintos instrumentos que vayan atenuando los efectos de dicho modelo de vida en el entorno natural. En el ámbito Comunitario, ello ha quedado fijado desde la aprobación del

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. A partir de ese momento, uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea es transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad a fin de fomentar el desarrollo sostenible. El camino para la consecución de este desarrollo sostenible se cifra, como quedó consagrado en el «V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (1993-2000)» en la *integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y realización de todas las políticas y acciones de los poderes públicos*. Con este objetivo de integración de las exigencias ambientales en todas las políticas, se utilizan entre otros instrumentos, los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas y planes), que impulsen una gestión sostenible de las distintas políticas que han de acometer los poderes públicos.

La utilización de estos documentos de programación y planificación la encontramos en todos los niveles del Ordenamiento Jurídico: Comunitario, Estatal, Autonómico y Local.

En el *ámbito Comunitario* ha de destacarse el *Marco Estratégico Nacional de Referencia de España para el periodo 2007-2013*, presentado el 27 de abril de 2007, cuyo contenido está sujeto a lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo de 11 de julio, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión. El documento tiene el doble carácter de financiero y estratégico. Es de destacar la afirmación que se contiene en la introducción de este documento:

«La integración del principio horizontal de desarrollo sostenible y de protección del medioambiente se ha tenido en cuenta en todas las etapas de la programación y está garantizada en todos los Programas Operativos FEDER y de Fondo de Cohesión, gracias a la Evaluación Ambiental Estratégica que se va a realizar de los mismos. Este proceso se ha realizado en cooperación con todas las autoridades implicadas y dará como resultado la horizontalidad en la integración del principio de desarrollo sostenible en todas las fases de la programación y en todos los contenidos de los documentos de programación. Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas se harán conforme a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente que desarrolla la Directiva 2001/42/CE de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente».

En lo que se refiere al contenido estratégico, este documento tiene un capítulo dedicado al «Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible» (*vid.* p. 145 del documento), en el que después de afirmar que «durante los últimos años, y con el apoyo de los fondos comunitarios, España ha incrementado la sostenibilidad de su desarrollo» se abordan

los aspectos medioambientales que de forma prioritaria han de solucionarse: disponibilidad en cantidad y calidad de los recursos hídricos, la gestión de los residuos y la prevención de riesgos naturales, muy especialmente en lo que se refiere a la prevención y control de los incendios forestales.

En lo que se refiere al Estado se han publicado importantes documentos. Centrado específicamente en el medio ambiente urbano ha publicado el Ministerio de Medio Ambiente, en marzo de 2007, dos documentos de gran importancia: La Estrategia de Medio Ambiente Urbano de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible y el Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, como documento programático de la Estrategia.

El *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano*, auspiciado por la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible y por el propio Ministerio de Medio Ambiente, constituye el marco de referencia y la guía para construir las ciudades de España con criterios de sostenibilidad. En dicho Libro se incluyen conceptos e instrumentos novedosos que servirán de recomendación para futuros cambios normativos, económicos y sociales.

La *Estrategia de Medio Ambiente Urbano de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible* traslada a España la actual Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano, de enero de 2006, que recoge el sentir de los Estados miembros y las Instituciones europeas sobre los problemas medioambientales que presentan las zonas urbanas y la necesidad de abordarlos de manera integrada, incidiendo en las bases que los generan. La Estrategia comprende los ámbitos de urbanismo sostenible, movilidad sostenible, edificación sostenible y gestión urbana sostenible, además, presenta la novedad de añadir un quinto ámbito, las relaciones entre el mundo rural y urbano dada su importancia en España.

En cada uno de los ámbitos, la Estrategia incluye un diagnóstico particularizado de las causas y tendencias que justifican la necesidad de actuación; en segundo lugar, identifica los grandes desafíos y conflictos de los actuales sistemas urbanos y establece unos objetivos específicos; a continuación, propone las directrices y medidas que han de conducir a esos objetivos y, por último, cada capítulo concluye incidiendo en la necesidad de cambiar las actuales pautas de desarrollo en los cinco ámbitos que se tratan en la estrategia. Del mismo modo, se fijan una serie de objetivos, entre ellos, frenar el proceso de cambio climático, así como promover la sostenibilidad en los sistemas de transporte, la adopción de patrones de producción y consumo sostenibles; la mejora en la gestión y la prevención de la sobreexplotación de los recursos naturales, la protección y la mejora de la salud pública, la seguridad, el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos y, en general, el desarrollo sostenible global y el cumplimiento de los mandatos internacionales en esta materia.

Muy importante también es la *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (Horizonte 2007-2012-2020)* –EECCEL–, que con fecha de 20 de julio de 2007, el Gobierno informó favorablemente, para su remisión al Consejo Nacional del Clima y a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático. Esta Es-

trategia define el marco de actuación que deben abordar las Administraciones Públicas en España para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto, según lo previsto en el RD 1370/2006, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación 2008-2012. En particular, la EECCEL aborda el objetivo establecido por el Gobierno de que en el quinquenio 2008-2012 las emisiones totales de Gases Efecto Invernadero (GEI) muestren un crecimiento no superior a + 37% respecto del año base.

Dada la urgencia en la puesta en marcha de medidas que a la mayor brevedad posible permitan alcanzar la reducción de la emisiones de GEI requeridas para el periodo 2008-2012, se aprobó el propio 20 de julio de 2007, un *Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia de Cambio Climático y Energía Limpia*. Con este Plan se trata de identificar aquellas iniciativas indicadas en la EECCEL que, siendo competencia del Gobierno, puedan ponerse en marcha durante 2007 acentuando el cambio de tendencia en las emisiones GEI puesto de manifiesto desde el segundo semestre de 2005.

Como parte esencial de este Plan de Medidas Urgentes hay que destacar la elaboración, con el liderazgo del Ministerio de Industria Turismo y Comercio, de un nuevo Plan de Acción y Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012, que establece para las acciones propuestas en este ámbito, las medidas a llevar a cabo, la identificación de los responsables de su ejecución, los plazos previstos, el coste económico (inversiones y ayudas) y las reducciones de emisiones esperadas.

Junto al Plan de Acción 2008-2012, este Plan de Medidas Urgentes incluye medidas complementarias, por referirse a gases distintos al CO<sub>2</sub> y/o sectores no energéticos, o que tienen un carácter de urgencia por su importante papel en la reducción de GEI en los sectores difusos.

Para terminar, ha de mencionarse también el *Plan Nacional de Calidad de Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015*, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con las Comunidades Autónomas. Este Plan forma parte de un conjunto de medidas que persiguen el definitivo cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE y que pretende contribuir a alcanzar el objetivo del buen estado ecológico de las aguas que exige la Directiva Marco del Agua para el año 2015.

Por su parte, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid en el año 2007, han de reseñarse la *Orden 1433/2007, de 7 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid 2006- 2012. Plan Azul*. Esta Estrategia responde el llamamiento realizado por el Gobierno a propósito de la redacción de la tratada *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (Horizonte 2007-2012-2020)*, para que en el ámbito autonómico se elaboren las estrategias correspondientes que complementen a la estatal, dado que muchas de las medidas a llevar a cabo en este sector corresponden a ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas. Con esta estrategia la CAM pretende establecer como prioridades clave del desarrollo regional la mejora de la calidad del aire y la lucha contra el cambio climático, para lo

que se plantean objetivos cualitativos y cuantitativos concretos. Entre los objetivos de carácter cualitativo que se persiguen cabe destacar la optimización del control de las emisiones contaminantes y de los niveles de inmisión, la contribución de forma eficaz al cumplimiento por parte de España del compromiso del Protocolo de Kioto, el fomento de la implantación de energías alternativas y de tecnologías y buenas prácticas que permitan el ahorro y la eficiencia energética, la implicación del sector empresarial con el desarrollo sostenible mediante acuerdos voluntarios de colaboración y el aumento de la cultura y concienciación de todos los madrileños en temas de calidad del aire y cambio climático.

De igual forma, se establecen objetivos cuantitativos para los diferentes contaminantes, destacando en materia de cambio climático el objetivo de reducción de un 15 por 100 de las emisiones anuales de CO<sub>2</sub>, con lo que se evitaría la emisión de 4,5 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente en el año 2012.

Para la consecución de estos objetivos, la Estrategia incluye el desarrollo e implantación de 106 medidas que afectan a los principales sectores contaminantes, a saber: Transporte, industria, residencial e institucional, agricultura y medio natural.

También se ha adoptado el *Acuerdo de 18 de octubre de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid*. Dicha Estrategia aborda el desarrollo de las actuaciones previstas a través de la aprobación de planes relativos a los diferentes tipos de residuos. Además en esta estrategia se acomete también la planificación en materia de suelos contaminados. Entre los objetivos prioritarios de esta Estrategia se puede destacar: Altas tasas de reducción de la cantidad de residuos que se generan; el incremento del reciclado, y dotar a la Comunidad de Madrid de suficientes instalaciones de valorización de residuos. En relación con los suelos contaminados, la Estrategia tiene por objeto implantar mecanismos de control preventivo y detección de los posibles efectos adversos sobre la calidad del suelo derivados de las diversas actividades industriales.

## II. NORMATIVA ESTATAL

En el ámbito estatal, el año 2007 ha sido de una prolija e importante *producción legislativa*. La primera Ley de la que hay que hacer referencia es la *Ley 26 /2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*. Esta Ley transpone la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incorporando a nuestro ordenamiento jurídico un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y de que «quien contamina paga».

La Ley 26/2007, instaura un régimen administrativo en la medida en la que instituye todo un conjunto de potestades administrativas con cuyo ejercicio la Administra-

ción pública debe garantizar el cumplimiento de la Ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora. Se separa, pues, de la responsabilidad civil clásica en la que los conflictos entre el causante del daño y el perjudicado se dirimen en sede judicial.

Esta Ley regula la responsabilidad medioambiental como una responsabilidad ilimitada y de carácter objetivo. Se trata de una responsabilidad ilimitada, pues el contenido de la obligación de reparación (o, en su caso, de prevención) que asume el operador responsable, consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras. Al poner el énfasis en la restauración total de los recursos naturales y de los servicios que prestan, se prima el valor medioambiental, el cual no se entiende satisfecho con una mera indemnización dineraria. Y se trata de una responsabilidad objetiva porque las obligaciones de actuación se imponen al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento.

No todos los recursos naturales están protegidos por esta ley. Tan solo lo están aquellos que tienen cabida en el concepto de daño medioambiental, a saber: los daños a las aguas; los daños al suelo; los daños a la ribera del mar y de las rías; y los daños a las especies de la flora y de la fauna silvestres permanente o temporalmente en España, así como a los hábitat de todas las especies silvestres autóctonas. Quedan excluidos los daños al aire y los denominados daños tradicionales (los daños a las personas y a sus bienes –salvo que estos últimos constituyan un recurso natural). Igualmente, no todos los daños que sufran estos recursos naturales generarán responsabilidad medioambiental. Para que la Ley pueda ser aplicada, se deberá estar en presencia de amenazas de daños o de daños propiamente dichos que produzcan efectos adversos significativos sobre el propio recurso natural. En el caso de los suelos el concepto de daño incluye, además, los riesgos significativos de que se produzcan efectos adversos sobre la salud humana.

La Ley no se aplicará a los daños medioambientales si han transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o accidente que lo causó.

Otra Ley muy importante que se ha aprobado en el año 2007 es la *Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera*. Esta Ley deroga el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre. No obstante, el citado Reglamento mantendrá su vigencia en aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa. Asimismo, deroga la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico.

El objeto de esta Ley es definir una nueva norma básica conforme con las exigencias de nuestro actual ordenamiento jurídico y administrativo, que se inspire en los principios, enfoques y directrices que definen y orientan la vigente política ambiental

y de protección de la atmósfera en el ámbito de la Unión Europea y que dé adecuada cabida a los planteamientos y requisitos técnicos que conforman el acervo comunitario en materia de atmósfera, y el derivado de los correspondientes convenios internacionales. En aras de lograr sus objetivos, entre ellos el más importante: alcanzar y mantener un nivel de protección elevado de las personas y del medio ambiente frente a la contaminación atmosférica de manera compatible con un desarrollo sostenible, esta Ley aborda la gestión de la calidad del aire y la protección de la atmósfera a la luz de los principios de cautela y acción preventiva, de corrección de la contaminación en la fuente misma y de quien contamina paga, y desde un planteamiento de corresponsabilidad, con un enfoque integral e integrador.

Esta Ley otorga a la «corresponsabilidad» un papel trascendental en la lucha contra la contaminación y refleja su relevancia en tres planos básicos. Por un lado involucrando en la conservación del ambiente atmosférico no sólo a los poderes públicos sino a la sociedad en su conjunto. En este sentido la Ley entiende que, si los ciudadanos tienen derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para preservar la pureza del aire dentro de unos límites que no comprometan su salud y la protección del medio ambiente, en la misma medida se nos debe demandar a todos la obligación de preservar y respetar este recurso natural. En otro plano, esta corresponsabilidad también es reclamada por la Ley en lo concerniente a la actuación de las distintas Administraciones públicas. Partiendo de que el aire y la contaminación no conocen de deslindes territoriales o administrativos y teniendo en cuenta la distribución competencial prevista en esta materia en nuestro ordenamiento, esta Ley enfatiza la necesaria cooperación y colaboración interadministrativa para asegurar la eficacia y coherencia de sus actuaciones y evitar disfunciones o carencias, especialmente en los supuestos en que la contaminación atmosférica afecte a un ámbito territorial superior al de un municipio o una Comunidad Autónoma. De igual forma, en un tercer plano, esta Ley busca promover que las Administraciones públicas incorporen las consideraciones relativas a la calidad del aire y la protección de la atmósfera en la planificación, definición, ejecución y desarrollo de las distintas políticas sectoriales y que se esfuercen en procurar un desarrollo sostenible, fomentando todas aquellas iniciativas que contribuyan a la conservación del ambiente atmosférico y evitando, en la medida de lo posible, actuaciones contrarias a dicho objetivo.

En el ámbito de la protección de la naturaleza se ha aprobado la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, que deroga y sustituye a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Esta Ley establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo (art. 45 CE). Los principios que inspiran esta Ley se centran, desde la perspectiva de la consideración del propio patrimonio natural, en el mantenimiento de los procesos

ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, en la preservación de la diversidad biológica, genética, de poblaciones y de especies, y en la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.

Es de destacar que la Ley mantiene como instrumentos básicos los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, creados en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, perfilando los primeros como el instrumento específico de las Comunidades Autónomas para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial. Las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite de cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre. Las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales dictadas por el Gobierno, establecerán los criterios y normas básicas que deben recoger los planes de las Comunidades Autónomas para la gestión y uso de los recursos naturales.

Se incorporan a la planificación ambiental o a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los corredores ecológicos, otorgando un papel prioritario a las vías pecuarias y las áreas de montaña. Estos corredores ecológicos deben participar en el establecimiento de la red europea y comunitaria de corredores biológicos definidos por la Estrategia Paneuropea de Diversidad Ecológica y Paisajística y por la propia Estrategia Territorial Europea. En particular las Comunidades Autónomas podrán utilizar estos corredores ecológicos, o la definición de áreas de montaña, con el fin de mejorar la coherencia ecológica, la funcionalidad y la conectividad de la Red Natura 2000.

El tercer capítulo del Título II de la Ley se centra en la Red Ecológica Europea Natura 2000. Las Comunidades Autónomas definirán estos espacios y darán cuenta de ellos al Ministerio de Medio Ambiente a efectos de su comunicación a la Comisión Europea, así como fijarán las medidas de conservación necesarias, que implicarán las correspondientes medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, y asegurar su inclusión en planes o instrumentos adecuados, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitat naturales y de las especies presentes en tales áreas, vigilando el estado de conservación y remitiendo la información que corresponda al Ministerio de Medio Ambiente, que presentará el preceptivo informe cada seis años a la Comisión Europea.

Para terminar, la Ley 42/2007 recoge disposiciones específicas dirigidas al fomento del conocimiento, la conservación y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, incorporando la creación del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que actuará como instrumento de cofinanciación dirigido a asegurar la cohe-



sión territorial y la consecución de los objetivos de esta Ley. En particular, las mencionadas medidas se cifran, a grandes rasgos, en las siguientes: la elaboración en el plazo de tres años de los planes e instrumentos de gestión contemplados en la misma, así como los de poner en práctica las medidas encaminadas a apoyar la gestión forestal sostenible; la prevención estratégica de incendios forestales; la custodia del territorio y la protección de espacios naturales y forestales en cuya financiación participe la Administración General del Estado; igualmente, se recoge la concesión de ayudas a las asociaciones sin ánimo de lucro de ámbito estatal, para el desarrollo de actuaciones cuyo fin principal tenga por objeto la conservación, restauración y mejora del patrimonio natural y de la biodiversidad; y la competencia de las Comunidades Autónomas para el establecimiento de incentivos a las externalidades positivas de los terrenos que se hallen ubicados en espacios declarados protegidos.

Por último, y en clara relación con la anterior Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, con misma fecha se aprobó la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, del desarrollo sostenible del medio rural*. Se trata de una Ley que comprende todo tipo de acciones y medidas de desarrollo rural sostenible, tanto de origen nacional como comunitario, aplicadas por la Administración General del Estado y concertadamente con las demás Administraciones Públicas, según sus respectivas competencias.

Es una Ley de orientación territorial, lo que implica que será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial. Singularmente, la Ley contempla zonas rurales diferenciadas según una tipología establecida, define zonas rurales prioritarias y prevé el establecimiento de un plan por zona rural. Las acciones y medidas previstas en la Ley son multisectoriales y medioambientales. Coherentemente, reflejan la nueva realidad de un medio rural económicamente cada vez más diversificado y al que se le reconoce una importante multifuncionalidad para la sociedad en su conjunto.

*En lo que respecta al ámbito reglamentario* ha de destacarse que en el sector de la protección frente al Ruido, con fecha de 19 de octubre, se han aprobado dos Reglamentos importantes: el Real Decreto 1371/2007, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, del Ruido, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas; y el Real Decreto 1371/2007, por el que se aprueba el Documento Básico «DB-HR Protección frente al Ruido» del Código Técnico de la Edificación (CTE) y se modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el código técnico de la edificación.

El *Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre*, tiene como finalidad completar el desarrollo reglamentario de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, que ya había sido desarrollada parcialmente por el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre. Este Real Decreto 1371/2007, se centra en la regulación de los índices de ruido y vibraciones, sus aplicaciones, efectos y molestias sobre la población y su repercusión sobre el medio ambiente; se delimitan los tipos de áreas y servidumbres

acústicas definidas en el artículo 10 de la LR; se establecen los objetivos de calidad acústica para cada área, incluyéndose el espacio interior de determinadas edificaciones; se regulan los emisores acústicos fijándose valores límite de emisión o de inmisión así como los procedimientos y los métodos de evaluación de ruidos y vibraciones.

En lo que se refiere al *Real Decreto 1371/2007, por el que se aprueba el Documento Básico «DB-HR Protección frente al Ruido» del Código Técnico de la Edificación*, éste da cumplimiento al mandato que la Ley del Ruido realiza al Gobierno para que fije «objetivos de calidad acústica» aplicables al espacio interior de las edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos y culturales. El desarrollo reglamentario de la Ley de Ruido tiene implicaciones sobre el CTE, ya que se establecen los objetivos de calidad acústica; debiendo estar en coordinación con las exigencias de aislamiento de fachadas previstas en el DB-HR del CTE.

### III. NORMATIVA AUTONÓMICA

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid, ha de destacarse la aprobación de la *Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid*, cuyo fin es lograr que el Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid presten un mejor servicio a los intereses generales, especialmente en lo relativo al principio de eficacia.

La Ley 3/2007 dedica una atención especial a la estrategia territorial, al planeamiento y la ordenación del urbanismo en la Comunidad de Madrid.

Una de las principales novedades introducidas por la Ley 3/2007 es la limitación a tres alturas más ático en la construcción de los nuevos desarrollos urbanísticos, con el fin de impulsar un nuevo modelo de ciudad más humano y de acabar con un urbanismo que ya no se corresponde con el desarrollo y con las aspiraciones de calidad de vida de la actual sociedad madrileña. Por otra parte, siguiendo lo establecido en la Ley Estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se contempla la posibilidad de construir determinadas instalaciones en los suelos rurales, incluyéndose las de carácter deportivo en los suelos de uso agrícola. Se eleva el rango de los órganos competentes para aprobar definitivamente los diferentes instrumentos urbanísticos, atribuyéndose al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid la competencia respecto a los Planes Generales y de Sectorización, así como sus modificaciones y revisiones.

Es de destacar también que con el fin de proteger el paisaje urbano, y ante la creciente sensibilidad social existente en este ámbito, la Ley establece la prohibición de grafitis y pintadas en la vía pública, sin perjuicio de la habilitación por los Ayuntamientos de espacios para realizar grafitis de valor artístico. Se definen las infracciones y sanciones aplicables, cuya instrucción y resolución se realizará por los Ayuntamientos, pudiéndose sustituir la correspondiente multa por la limpieza de pintadas.

## IV. NORMATIVA MUNICIPAL

En años anteriores, el Ayuntamiento de Madrid ha realizado una abundante labor normativa, para adecuar sus normas a las nuevas disposiciones estatales y autonómicas, aprobando ordenanzas de todas las materias sectoriales en el ámbito medioambiental. Por ello, muy pocas novedades normativas se han producido en el año 2007.

En este sentido, ha de reseñarse que el Ayuntamiento de Madrid, con fecha de 25 de octubre de 2007, ha modificado el *artículo 88* de la *Ordenanza de Movilidad*, restringiendo el acceso de vehículos a determinadas vías públicas, «por razones de seguridad vial, movilidad y fluidez del tráfico, *protección del medio ambiente*, seguridad ciudadana y protección de la integridad de los espacios públicos y privados». Mediante esta modificación normativa la Ordenanza de Movilidad recoge las competencias atribuidas en esta materia al Ayuntamiento de Madrid por la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, en sus artículos 38, 39 y 40.

Por último ha de destacarse que la aprobación de las *Normas Reguladoras de la Comisión de Calidad Urbana y de la Comisión para la protección del Patrimonio Histórico-Artístico de la Ciudad de Madrid*. Estas Normas Urbanísticas tienen fecha de 15 de marzo de 2007.

## V. JURISPRUDENCIA

### 1. Presentación

En el año 2007 no existe en esta materia ningún pronunciamiento del Tribunal Constitucional. En lo que concierne al Tribunal Supremo y a los Tribunales Superiores de Justicia en sector del Medio Ambiente Urbano la gran mayoría de los pronunciamientos se centran en dos materias: Ruido y Telecomunicaciones.

### 2. Sentencias en materia de contaminación acústica

En esta materia se trataran sentencias tanto de los Tribunales de la Jurisdicción Penal como de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

#### 2.1. *Condena por delito contra el medio ambiente (art. 325 CP) por emisión de ruidos*

En lo que respecta a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo las sentencias más referenciadas han procedido de la Sala de lo Penal: *SSTS de 27 de abril de 2007 y de 20 de junio de 2007*. Se trata de dos sentencias que *condenan por emisión de ruidos* en aplicación del artículo 325 CP, que tipifica el delito contra el medio ambiente.

Es de destacar que en estas sentencias se establece un criterio de distinción entre infracción administrativa y delito ecológico. Dicha distinción deriva de la remisión del Código Penal a las infracciones administrativas en materia medioambiental, de manera que la infracción administrativa opera como un presupuesto de este tipo de delitos. Esta circunstancia lleva a plantear la cuestión de cuándo la conducta queda en infracción, o cuándo alcanza la gravedad de delito. Las sentencias sostienen (de acuerdo con la jurisprudencia mayoritaria) el criterio de la apreciación de la idoneidad y capacidad de la conducta para lesionar gravemente los sistemas naturales. Así en el artículo 325 CP, se recoge toda una serie de conductas que, aparte de contravenir la normativa administrativa, deben tener una entidad de tal calibre que como, establece literalmente el Código, puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas. Ello, sin duda, tienen especial relevancia a efectos de la actividad probatoria, pues para imponer una sanción administrativa bastará con demostrar la realización efectiva de la actuación infractora; sin embargo, para la verificación de la comisión de un delito ecológico, será necesario además que esa conducta atente gravemente contra el equilibrio de los recursos naturales o para la salud de las personas y sea susceptible, por lo tanto, de dañarlos de manera considerable.

2.2. *Vulneración de los derechos fundamentales a la vida privada, integridad física, intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio por contaminación acústica*

En lo que concierne a la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y a los Tribunales Superiores de Justicia, existen muchos pronunciamientos en los que se afirma que el ruido puede ocasionar la vulneración de los derechos fundamentales a la vida privada, integridad física, intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio. Así, entre otras muchas, lo afirma, la *STS de 26 noviembre 2007* (rec. casación núm. 1204/2004), en la que se analiza el ruido ocasionado por la actuación de los servicios de limpieza viaria del Ayuntamiento. En el mismo sentido, téngase en cuenta, entre otras, la *STS de 12 noviembre 2007* (rec. casación núm. 255/2004).

2.3. *Impugnación Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid de protección atmosférica contra la contaminación por formas de energías*

La *STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 1058/2007, de 5 junio* (rec. núm. 354/2004), estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación de Empresarios de Espectáculos, Salas de Fiestas, Discotecas y Ocio de la Comunidad de Madrid frente a la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid de protección atmosférica contra la contaminación por formas de energías, y declara anular los siguientes artículos: Art. 22.2, «en lo referente a la exigencia de la adopción de vesti-

bulo acústico cuando se produzca un cambio en la titularidad de la licencia»; Art. 22.9, «únicamente en lo referente a la inclusión de los titulares de locales de Alimentación»; y artículo 60.i) «únicamente en lo referente a la consideración como infracción grave el incumplimiento del horario para el funcionamiento de equipos de reproducción/amplificación sonora que en su caso se establezca».

### 3. Sentencias en materia de Telecomunicaciones

#### 3.1. *Distribución de competencias en esta materia entre el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Doctrina general*

La STSJ de Cataluña núm. 811/2007, de 21 septiembre (rec. núm. 1236/2003), referida al Decreto de Cataluña 148/2001 de 29 de mayo, de ordenación ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación, recoge la doctrina jurisprudencial asentada en esta materia y en su FD 2.º expone en resumen:

«(...) 1.º) La competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, con arreglo a la legislación aplicable, incluyendo los aspectos de estética y seguridad de las edificaciones y medioambientales.

Por consiguiente, los Ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, y contemplar exigencias y requisitos para realizar las correspondientes instalaciones en ordenanzas o reglamentos relativas a obras e instalaciones en la vía pública o de «calas y canalizaciones» o instalaciones en edificios [art. 4.1.a) LBRL y 5 RSCL], tendentes a preservar los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos [art. 25.2.a)], ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas [art. 25.2.b)], protección civil, prevención y extinción de incendios [art. 25.2.c)], ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2.d)], protección del medio ambiente [art. 25.2.f)], patrimonio histórico-artístico [art. 25.2.e)] y protección de la salubridad pública [art. 25.2.f)].

2.º) El ejercicio de dicha competencia municipal en orden al establecimiento de exigencias esenciales derivadas de los intereses cuya gestión encomienda el ordenamiento a los Ayuntamientos no puede entrar en contradicción con el ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas.

Por ello puede resultar útil, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala, el examen de los preceptos cuestiona-

dos desde las perspectivas de los parámetros que sirven para determinar la existencia de proporcionalidad; esto es, la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar. Pero, claro está, sin negar in radice la competencia municipal para establecer mediante ordenanza una regulación que contemple los intereses indicados».

En mismo sentido, entre otras muchas Sentencias, *vid. STSJ de la Comunidad Valenciana, de 30 julio* (rec. núm. 753/2003).

### 3.2. *Inclusión en la normativa autonómica o local la exigencia de que las infraestructuras de radiocomunicaciones utilicen la mejor tecnología*

La *STS de 3 abril 2007* (rec. casación núm. 8817/2003), referida al Decreto de la Junta de Castilla y León 267/2001 de 29 de noviembre, relativo a la instalación de infraestructuras de Radiocomunicaciones, afirma (FD 5), en el mismo sentido que otras muchas sentencias, que la Comunidad Autónoma tiene competencias para exigir a las infraestructuras de radiocomunicaciones la «mejor tecnología disponible», siempre que ésta se exija «a los efectos de minimizar el impacto paisajístico», dado que esta finalidad se circunscribe al ejercicio de competencias urbanísticas y medioambientales comprendidas en el ámbito de atribuciones propio de la Comunidad Autónoma.

Este mismo argumento se repite cuando la mencionada exigencia de la «mejor tecnología disponible» se incluya en una Ordenanza municipal. Se afirma por la jurisprudencia que dicha exigencia entra de lleno dentro de las atribuciones urbanísticas que tiene el Ayuntamiento, ejemplo de ello es la *STSJ de Castilla y León (Sala de Valladolid), de 29 mayo* (rec. núm. 632/2003), que afirma lo siguiente:

«(...) La pretensión de la Ordenanza al exigir a los equipos de las Instalaciones la mejor tecnología disponible en cada momento no es en absoluto un mucho menos resulta contraria al denominado «principio de neutralidad tecnológica» (...) la expresión «mejor tecnología posible» utilizada por el precepto objeto de impugnación (...) con tal exigencia no se incide en la competencia estatal o autonómica sobre la evaluación de equipos y aparatos, sino que se tiene en cuenta tal evaluación como presupuesto, y la previsión de utilización de la mejor tecnología no se efectúa de forma abstracta sino en relación con la consecución de los fines cuya garantía incumbe al Ayuntamiento, con referencia específica a la consecución del mínimo impacto visual, que se configura como prevalente, es decir, en función de los objetivos a los que responde el ejercicio de las competencias municipales y por lo tanto dentro de sus atribuciones» (...) es el objetivo de «conseguir el menor impacto visual sobre el paisaje y el patrimonio» el que justifica y legitima la medida prevista en la Ordenanza, y aunque

es cierto y reconocido que la legislación de telecomunicaciones acoge el principio de neutralidad tecnológica y deja a las operadoras la libertad de elegir la solución técnica que las convenga, la limitación o determinación que aquí nos ocupa viene constreñida por razones urbanísticas que entran de lleno en la competencia municipal y que no pueden ser tachadas de arbitrarias o excesivas, por lo que no procede la estimación de la impugnación del citado artículo».

En el mismo sentido, entre otras muchas, *las SSTS de 3 abril 2007* (rec. casación núm. 10180/2003), y *de 10 de enero de 2007* (rec. casación núm. 4051/2004), referida a la Ordenanza de Albatera, publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia* de Alicante de 16 de agosto de 2001, sobre instalación y funcionamiento de los elementos y equipos de telefonía móvil.

### 3.3. Imposición de uso compartido de instalaciones

La *STS de 3 abril 2007* (rec. casación núm. 5193/2004), referida al Decreto 40/2002, de 31 de julio, del Gobierno de La Rioja, por el que se regula la ordenación de instalaciones de radiocomunicaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, afirma (FD 7): «(...) el Decreto solamente limita la proliferación de infraestructuras de telefonía en suelo no urbanizable (obligatorio el uso compartido). La Comunidad Autónoma tiene competencia para ello cuando sea técnicamente posible. La fijación de las condiciones de uso es competencia estatal. La Administración Autonómica puede fijar las condiciones de instalación de infraestructuras en su territorio y otorgar un título concreto de ocupación sin que dicha competencia suprima el derecho genérico de ocupación que reconoce la Ley Estatal».

Del mismo modo se admite por la jurisprudencia que tal exigencia sea impuesta por una Ordenanza con base en las competencias urbanísticas y ambientales que tienen atribuidas los Municipios. Así lo afirma, entre otras, la *STSJ de Castilla-La Mancha, de 2 de julio* (rec. núm. 842/2003), FD 5:

«(...) El Ayuntamiento de manera justificada por razones urbanísticas, medioambientales o paisajísticas, y dando audiencia a los interesados, establecerá la obligación de compartir emplazamiento por parte de diferentes operadoras, de acuerdo con los Programas de desarrollo propuestos.

Es evidente que el precepto cuestionado entra de lleno en las competencias municipales; ya se advierte que el fin que guía a la Corporación es un despliegue ordenado y racional de las infraestructuras, y que como expresaba la Sentencia del Tribunal Supremo transcrita, «Los Ayuntamientos pueden establecer las condiciones técnicas y jurídicas relativas a cómo deben de llevarse a cabo la utilización del dominio público que requiera... Las expresadas instalaciones por parte de las empresas de servicios aconsejan una regulación municipal para evi-

tar la saturación, el desorden...»; dicho precepto entra de lleno dentro de las competencias urbanísticas municipales, tal y como por otro lado expresa su justificación».

3.4. *Fijación por la normativa municipal de normas de protección ambiental que imponen niveles máximos de emisión radio-eléctrica o que fijan distancias mínimas de situación de las estaciones base de telefonía móvil*

Ante la realidad de la normativa municipal reguladora del establecimiento de estaciones base de telefonía móvil, en la que prolifera la introducción de normas de protección ambiental, bien imponiendo niveles máximos de emisión radio-eléctrica, bien fijando distancias mínimas de situación de las estaciones, la jurisprudencia se viene pronunciando de forma unánime declarando dichas normas no ajustadas al ordenamiento jurídico por tratarse de normas adicionales de protección, que en caso alguno considera que puedan ser competencia de los Ayuntamientos.

Así, entre otras muchas sentencias, la *STSJ Castilla-La Mancha, de 2 julio* (rec. núm. 842/2003) FD 4, argumenta:

«(...) La pregunta que cabe formularse es si están los Ayuntamientos habilitados para dictar estas normas adicionales de protección. En el ámbito estatal la regulación de los niveles de emisión está contenida en el RD 1066/01 por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radio-eléctrico, restricciones a las emisiones radio-eléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radio-eléctricas. En el ámbito autonómico se van publicando leyes autonómicas que establecen normas adicionales de protección medio-ambiental en el marco competencial proporcionado por el artículo 149.1.23 CE (...). En este contexto normativo, debe entenderse que los Ayuntamientos no están investidos de la potestad para dictar normas adicionales de protección. El artículo 25.f) LBRL les otorga competencia en materia de medio-ambiente en los términos de la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, salvo que exista una habilitación legal expresa que les confiera la posibilidad de establecer normas más rigurosas en el ámbito del municipio, su actuación deberá limitarse, como veremos, a comprobar el respeto de los niveles de emisión radioeléctrica y distancias fijadas en la normativa estatal o, en su caso, autonómica».

En el mismo sentido *vid.* la *STSJ de la Comunidad de Madrid, de 4 mayo* (rec. núm. 898/2002), que tiene por objeto retirada de antenas situadas cerca de edificios sensibles (centros educativos, sanitarios o geriátricos), y la *STSJ de Andalucía (Sala de Granada), de 30 abril* (rec. núm. 3585/2001).



### 3.5. No puede entenderse la disposición de las antenas como «actividad clasificada»

Las SSTSJ de la Comunidad Valenciana, de 1 febrero (rec. núm. 994/2004) y de 25 enero (rec. núm. 1306/2004), reiterando una doctrina consolidada, afirman que no puede entenderse la disposición de las antenas como «actividad clasificada», pues no consta acreditación objetiva de su carácter nocivo o peligroso para la salud pública que justificare su consideración como actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas y amparare la exigencia de licencia.

## VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA

En lo que se refiere a las monografías publicadas en el año 2007, como libro que se ajusta totalmente a la materia objeto de este informe es *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* coordinado por José ESTEVE PARDO, y escrito por varios autores. El libro abarca todos los temas referidos al medio ambiente urbano, desde los más generales hasta los más sectoriales. Así consta de una Primera Parte en la que se analizan las fórmulas e instrumentos del Derecho del medio ambiente, como la autorización ambiental integrada, la evaluación de impacto ambiental y la intervención de los entes locales, la disciplina ambiental, y la aplicación del principio de precaución en materia ambiental, entre otros. En la Segunda Parte se estudian los Sectores objeto de regulación ambiental, divididos sistemáticamente en dos bloques: Acción contra la contaminación y Bienes y recursos naturales.

Otro libro a destacar es *Observatorio de políticas ambientales 2007*, 2007. Con este libro, el Observatorio de Políticas Ambientales abre la serie de análisis anuales de las políticas públicas en materia de medio ambiente. En lo que corresponde a este año 2007, el análisis se ha realizado por 35 profesores pertenecientes a 24 universidades.

En lo que se refiere a las revistas, además de tenerse en cuenta las revistas especializadas en medio ambiente, ha de destacarse la *Revista Economistas*, núm. 113, 2007, dedicada a: Economía y Medio Ambiente. También han de tenerse en cuenta, los dos artículos siguientes: A. PEÑALVER I CABRÉ, «Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa. De las acciones ciudadanas (*citizen suits*) al Convenio de Aarhus», *Revista de Administración Pública*, núm. 172 (2007), pp. 439-485; J. JORDANO FRAGA, «La Administración en el Estado ambiental de Derecho», *Revista de Administración Pública*, núm. 173 (2007), pp. 101-141, y L. CASADO CASADO, «Las Administraciones Públicas ante la contaminación lumínica: análisis de un modelo de prevención y control instaurado en Cataluña», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 134 (2007), pp. 321-358.

